Recognizing the Importance of International Students to Canada in the Immigration and Refugee Protection Act

A brief submitted to the House of Commons
Standing Committee on Citizenship and Immigration Canada
regarding Bill C-31, the Immigration and Refugee Protection Act and its Regulations

by the
Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC)

June 8, 2000

Recognizing the Importance of International Students to Canada in the Immigration and Refugee Protection Act

Further to the deliberations of the Standing Committee on Citizenship and Immigration Canada (SCCIC) on Bill C-31, the *Immigration and Refugee Protection Act*, the Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC) would like to address the issue of international students.

AUCC is interested in this issue for three main reasons:

- Canadian universities are increasingly looking to internationalize their campuses and international students play an important role in this regard both in terms of bringing an international perspective and more diversity to the classroom.

- There are significant economic benefits from international students. For the universities, they provide additional revenue which supports the academic endeavour. For local communities, expenditures by international students on housing, food, books etc. provide multiple economic spin-offs. For example, it is estimated that in 1996, international students contributed $2.7 billion to the Canadian economy, or the equivalent of 21,000 jobs (DFAIT 1998). More recently, a report commissioned by the British Columbia Ministry of Advanced Education and Training on the economic impact of international education in B.C. estimated that the economic benefits of international students in all education sectors was approximately $443 million. Finally, in terms of Canada's longer-term interests, international students return to their home countries and become the future trading partners and decision-makers with an affinity for Canada.

- Canada is falling behind when it comes to international student recruitment. Other countries are benefitting from a coherent international student recruitment strategy, investment in promotion and competitive approaches to immigration policies and practices. In this latter area, we believe that Canada can improve its approach in order to better reflect the importance of recruiting international students and to level the playing field for Canadian universities which are facing stiff competition in attracting the best and brightest international students to their campuses.

With respect to our particular recommendations regarding the *Immigration and Refugee Protection Act* and its regulations, which we understand the Committee will also be considering, we would like to draw to your attention to the findings of recent research conducted by AUCC comparing the immigration policies and practices affecting international students in Canada and a number of competitor countries (executive summary attached).[1] This research points to several ways in which CIC can improve both its general approach to international students and the processing of student authorizations.

Immigration and Refugee Protection Act

Our research shows that Canada's main international competitors -- the United States, the United Kingdom, Australia, New Zealand and France -- have an overall government-wide approach to international student recruitment and, consequently, that the importance of this goal is reflected in the policies of their respective immigration departments. In addition, President Bill Clinton of the United States has just issued an executive memorandum in support of a strategy to attract more international students to the U.S. which includes reviewing student visa policies, procedures and regulations to remove barriers to student flows into the country. By contrast, Canada is the only country we studied not to have adopted a government-wide approach to international education or international student recruitment. In our review of the Act, we do not see much prominence given to the importance of international students to Canada nor to the goal of facilitating the recruitment of international students to Canadian educational institutions.

- **AUCC recommends that the Immigration and Refugee Protection Act place a stronger emphasis on facilitating international student recruitment as a major objective for Citizenship and Immigration Canada.**

Regulations to the Immigration and Refugee Protection Act

While we understand that the regulations to the Act are in development, we note from CIC backgrounders that one new regulation being proposed by CIC concerns allowing international students to apply for permanent residence status from within Canada in order to increase the number of skilled workers coming here.

We have some concern about this proposed change to regulations if there is not a clear divide drawn between the student authorization process and the process of becoming a landed immigrant in Canada. According to CIC's background notes to the Act, the department is proposing to make this provision available to "recently graduated foreign students who meet the criteria for economic immigration, have a permanent job offer and have been working in Canada". We find

[1] This research was conducted in partnership with the Canadian Education Centre (CEC) Network. A copy of the full study is available from AUCC upon request.

this wording encouraging but continue to be concerned that if "dual intent" is allowed, i.e., planning to temporarily study in Canada in the short-term but also considering staying in Canada in the long-term, then CIC immigration officials based in Canada's missions abroad will feel compelled to assess students both according to criteria for student authorization *and* as potential immigrants. This will, in our view, have the effect of slowing down the student authorization process, an area where our research shows that Canada already has the slowest student visa processing times among its competitors.

One possible approach for striking a balance between keeping the student authorization process as simple as possible and better tapping into this potential immigrant pool is to follow the Australian example. In Australia, international students are allowed to apply for permanent residence status *following the completion of study* and receive additional "points" toward their application because they have graduated from an Australian educational institution. Indeed, the allocation of additional points has proven to be very successful in attracting recently graduated international students; our research shows that 50% of new immigrants to Australia in 1999 in the independent immigrant category were former students.

- **AUCC recommends that should an in-Canada landing class for international students be created, tha a clear distinction be drawn between the student authorization process and the process of becoming a landed immigrant.**

In addition, our comparative research points to several places where Canada is falling behind and, consequently, identifies a number of areas where CIC could implement new measures as part of the development of new supporting regulations to the Act:

i) Canada is the only country that does not allow international students to pursue part-time off-campus employment opportunities during the term or holidays. All of our key international competitors allow international students to work part-time (usually 15 to 20 hours per week under varying conditions) both on *and* off-campus, recognizing that this is an area of relative importance when international students are making their decisions about destinations for study abroad.

- **AUCC recommends that CIC allow international students to work part-time off-campus during the school-term and over the holidays.**

ii) With the exception of France, Canada is the only country not to allow people on a visitor visa (which includes ESL and FSL students) to change their status to that of international student from within its borders. It is recognized by most of our competitors that tourists may become interested in pursuing studies while visiting a host country, or that if visitors are in the country for short-term language study, they represent a potential pool of international students for postsecondary institutions. They therefore facilitate as much as possible the decision of these visitors to become international students by eliminating the cumbersome process of requiring them to leave the host country to receive their student visa.

- **AUCC recommends that CIC allows visitors to Canada to apply to change their visa status from visitor to international student from within Canada's borders.**

iii) Australia and New Zealand share Canada's concerns about health risks from tuberculosis and other diseases and, consequently, have relatively stringent health assessment requirements in place. However, standard procedure in these countries for processing medical exams is quite streamlined. In Australia's case, medical exam results are reviewed directly by immigration officers in the local missions. Only negative medical results are sent back to Sydney or to Australian regional missions for review, a process which could add several weeks to student visa processing.

In Canada, this streamlined procedure for medical exam processing is the exception rather than the rule and, as it stands now, our research shows that we have the longest overall student visa processing times among our competitor countries. However, Canada has introduced a pilot project in certain countries in the Asia-Pacific and Latin America which is similar to Australia's approach. This pilot has been very successful, reducing processing times significantly; it has been permanently implemented in the four initial countries and may become permanent in Latin America.

- **AUCC recommends that CIC's expedited medical pilot project become standard procedure in Latin America and be piloted at other Canadian missions in student recruitment target markets with a view to making it standard procedure at all Canadian missions.**

iv) Last but not least, one of the key challenges faced by all countries is finding a balance between facilitating the entry of genuine international students and maintaining the integrity of the immigration system. There is a lot of anecdotal evidence (and some data) to suggest that there are fewer concerns with respect to risks for fraud, visa non-compliance and non-return to home countries when it comes to university-level students. Some of our competitors, e.g., Australia, have changed their approach to recognize this differentiation. For example, Australia is moving

away from its single student visa regime to introduce a system of student visa sub-classes: tertiary, vocational, secondary, and ESL. These new sub-classes will be assessed according to a set of risk factors for each target market and each education sub-sector. We think that a similar approach in Canada to risk assessment and streamlined processing would significantly improve processing times and decrease the risk that the applications from genuine students are refused.

- **AUCC recommends that CIC modify its current single student visa class to develop and implement a system of student visas differentiated by education sub-sector**.

In conclusion, we would like to reiterate how important international students are to Canada. In general, international education is a strong priority for AUCC member institutions and international student recruitment is seen as an integral part of this. The federal government needs to take a strategic approach to international education and international student recruitment. As part of this government-wide approach, one key priority needs to be increasing resources for CIC's processing of international students and changing the way in which CIC sets policies and practices, in order to help Canada be a player in the international education market.

Reconnaissance de l'importance des étudiants étrangers pour le Canada dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

Mémoire soumis au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration Canada
de la Chambre des communes relativement au projet de loi C-31,
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et règlements afférents

par

L'Association des universités et collèges du Canada (AUCC)

le 8 juin, 2000

Reconnaissance de l'importance des étudiants étrangers pour le Canada dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

Comme suite aux délibérations du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CPCI) sur le projet de loi C-31, Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) souhaite aborder la question des étudiants étrangers.

L'AUCC a trois raisons principales de s'intéresser à ce dossier :

- Les universités canadiennes cherchent de plus en plus à internationaliser leurs campus et les étudiants étrangers jouent un rôle important à cet égard tant par l'optique internationale que par la diversité qu'ils apportent dans le milieu.

- La présence d'étudiants étrangers a d'importants avantages économiques. Ils apportent aux universités un supplément de revenus qui soutient leur mission. Aux localités, les dépenses des étudiants étrangers, en logement, aliments, livres, etc. apportent de multiples retombées économiques. Par exemple, on estime qu'en 1996, ils ont contribué 2,7 milliards à l'économie, soit l'équivalent de 21 000 emplois (MAECI, 1998). Dans un rapport plus récent commandé par le ministère des Études avancées et de la Formation de la Colombie-Britannique, on a estimé que les avantages économiques de leur présence dans tous les secteurs de l'éducation s'élevaient à environ 443 millions. Enfin, dans l'intérêt à plus long terme du Canada, ils rentrent dans leur pays où ils deviendront des partenaires commerciaux et des décideurs qui auront une affinité avec le Canada.

- Le Canada prend du retard en matière de recrutement d'étudiants étrangers. D'autres pays bénéficient d'une stratégie cohérente de recrutement, d'un investissement dans la promotion et d'une optique compétitive en matière de politiques et de méthodes d'immigration. Sur ce dernier plan, nous croyons que le Canada peut améliorer sa conception afin de mieux refléter l'importance de recruter des étudiants étrangers et d'établir des règles du jeu équitables pour les universités qui font face à une rude concurrence si elles veulent attirer les plus doués et les plus brillants.

Quant à nos recommandations particulières à l'égard de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et de ses règlements, que le comité étudiera aussi, semble-t-il, nous souhaitons attirer votre attention sur les constatations d'une récente étude dans laquelle l'AUCC a comparé les politiques et méthodes d'immigration visant les étudiants étrangers au Canada et dans certains pays concurrents (résumé annexé).[1] L'étude cerne plusieurs manières par lesquelles CIC peut améliorer à la fois sa démarche générale à l'égard des étudiants étrangers et le traitement des permis de séjour pour étudiant.

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

D'après notre recherche, les principaux concurrents du Canada, soit les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la France, ont une conception d'ensemble à l'échelle du gouvernement à l'égard du recrutement d'étudiants étrangers et par conséquent, l'importance de cet objectif se traduit dans la politique du ministère de l'Immigration. De plus, le Président Bill Clinton des États-Unis vient d'émettre une note à l'appui d'une stratégie visant à attirer plus d'étudiants étrangers, qui comporte la révision de la politique relative aux visas d'étudiants, des procédures et des règlements, afin de supprimer les obstacles à l'admission d'étudiants au pays. Par contraste, le Canada est le seul pays de notre étude qui n'ait pas de conception à l'échelle du gouvernement pour l'éducation internationale ou le recrutement d'étudiants étrangers. La lecture de la loi ne fait pas ressortir beaucoup d'attention à l'importance des étudiants étrangers pour le Canada ni à l'objectif de faciliter leur recrutement pour nos établissements d'enseignement.

- **L'AUCC recommande qu'on mette un accent plus marqué dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés sur la facilitation du recrutement d'étudiants étrangers comme objectif de premier plan pour Citoyenneté et Immigration Canada.**

Règlements afférents à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

Nous savons que les règlements sont en préparation mais nous constatons dans les documents d'information de CIC qu'un nouveau règlement proposé viserait à permettre aux étudiants étrangers de demander le statut de résident permanent sans avoir à quitter le Canada, afin d'augmenter le nombre de travailleurs professionnels ici.

Nous avons des réserves sur ce changement s'il n'y a pas une démarcation claire entre la démarche qui mène au permis de séjour d'étudiant et celle qui permet de devenir résident permanent. D'après les notes documentaires de CIC, le ministère se propose d'offrir cette disposition aux « diplômés étrangers de fraîche date qui satisfont aux critères d'admission comme

[1] L'étude a été menée en partenariat avec le Réseau des centres d'éducation canadiens. L'AUCC peut fournir le texte intégral sur demande.

immigrants économiques, ont une offre d'emploi permanent et ont travaillé au Canada d'obtenir le droit d'établissement à partir du Canada ». C'est encourageant mais nous sommes toujours préoccupés car si on tolère la double intention, c.-à-d. celle d'étudier temporairement au Canada pour le moment tout en envisageant d'y rester plus longtemps, dans les missions du Canada à l'étranger, les fonctionnaires de l'immigration se sentiront obligés d'évaluer les étudiants à la fois d'après les critères du permis de séjour et comme immigrants possibles. À notre avis, cela aura pour effet de retarder le traitement des permis de séjour, un point sur lequel notre recherche montre que nous avons déjà le plus long délai de délivrance du visa d'étudiant parmi les pays en lice.

Une possibilité d'établir un équilibre entre le traitement le plus simple possible du permis de séjour et un meilleur accès au bassin d'immigrants éventuels est de suivre l'exemple de l'Australie. Elle permet aux étudiants étrangers de demander le statut de résident permanent *après la fin des études* et de bénéficier de « points » supplémentaires facilitant leur admission parce qu'ils sont diplômés d'un établissement d'enseignement australien. Les points supplémentaires se sont révélés une excellente mesure pour attirer des étrangers récemment diplômés; d'après notre étude, 50 pour cent des nouveaux immigrants à l'Australie de 1999 de la catégorie des immigrants indépendants étaient d'anciens étudiants.

- **L'AUCC recommande que si l'on crée la possibilité que des étudiants étrangers demandent le statut de résident sans quitter le Canada, qu'on établisse une nette distinction entre le processus qui mène au permis de séjour d'étudiants et celui qui permet de devenir résident permanent.**

En outre, notre recherche comparative dégage plusieurs points sur lesquels le Canada prend du retard et donc, sur lesquels CIC pourrait prendre de nouvelles mesures dans le cadre de la formulation des nouveaux règlements afférents à la loi :

i) le Canada est le seul pays qui ne permet pas aux étudiants étrangers d'occuper un emploi à temps partiel en dehors du campus pendant les études ou les vacances. Tous nos principaux concurrents étrangers permettent le travail à temps partiel (habituellement de 15 à 20 heures par semaine selon les conditions) sur le campus *et* à l'extérieur, sachant que ce détail revêt une certaine importance pour les étrangers lorsqu'ils décident d'une destination pour leurs études.

- **L'AUCC recommande que CIC permette aux étudiants étrangers de travailler à temps partiel pendant les périodes d'études et les vacances.**

ii) à l'exception de la France, le Canada est le seul pays qui ne permet pas aux titulaires d'un visa de visiteur (dont les étudiants d'ALS et de FLS) de changer leur statut pour celui d'étudiant étranger sans quitter le Canada. La plupart de nos concurrents reconnaissent que des touristes peuvent devenir intéressés à faire des études pendant qu'ils visitent leur pays et que si les visiteurs sont chez eux pour faire des études de langues de courtes durées, ils représentent une clientèle possible d'étudiants étrangers pour les établissements postsecondaires. Ils facilitent donc dans la mesure du possible la décision des visiteurs de devenir étudiants étrangers en supprimant la lourde formalité de leur demander de quitter le pays d'accueil pour recevoir un visa d'étudiant.

- **L'AUCC recommande que CIC permette aux visiteurs au Canada de faire la demande d'un changement de visa, de visiteur à étudiant étranger, sans quitter le Canada.**

iii) L'Australie et la Nouvelle-Zélande craignent comme le Canada les risques de tuberculose et d'autres maladies et par conséquent, ont des exigences relativement rigoureuses pour l'évaluation de l'état de santé. Cependant, leur procédure normale de traitement des examens médicaux est tout à fait rationalisée. Dans le cas de l'Australie, les résultats sont examinés par les agents de l'immigration des missions locales. On ne renvoie à Sydney ou aux missions régionales australiennes que les résultats négatifs, dont l'examen pourrait ajouter plusieurs semaines au délai de délivrance du visa d'étudiant.

Au Canada, cette procédure rationnelle est l'exception plutôt que la règle et à l'heure actuelle, notre étude montre que nous avons le plus long délai de traitement parmi les pays concurrents. Cependant, le Canada a mis en place dans certains pays d'Asie du Pacifique et d'Amérique latine un projet pilote qui est semblable à la formule australienne. L'expérience a été très fructueuse et a réduit considérablement le délai de traitement; le processus est devenu permanent dans les quatre premiers pays et pourrait le devenir dans toute l'Amérique latine.

- **L'AUCC recommande que le projet pilote de CIC devienne la procédure normale en Amérique latine et qu'on en fasse l'essai à d'autres missions canadiennes dans les marchés ciblés pour le recrutement d'étudiants en vue d'en faire la procédure normale dans toutes les missions canadiennes.**

iv) enfin et surtout, une des principales difficultés qu'éprouvent tous les pays est de trouver un équilibre entre faciliter l'entrée d'étudiants étrangers de bonne foi et maintenir l'intégrité du système de l'immigration. Il y a beaucoup d'anecdotes (et quelques données) qui font penser qu'on s'inquiète moins des risques de fraude, de non-respect du visa et de non-retour dans le pays d'origine dans le cas des étudiants du niveau universitaire. Certains de nos concurrents, p. ex. l'Australie, ont modifié leur méthode pour tenir compte de la différence. Par exemple, au lieu d'un

unique visa d'étudiant, il met en place des sous-catégories : niveau tertiaire, formation professionnelle, niveau secondaire et ALS. Elles seront évaluées en regard d'un ensemble de facteurs de risque pour chaque marché cible et chaque sous-secteur de l'éducation. Nous croyons qu'adopter une méthode semblable d'évaluation du risque et de rationalisation du traitement réduirait de beaucoup les délais et diminuerait le risque de refuser les demandes d'étudiants de bonne foi.

- **L'AUCC recommande que CIC modifie la catégorie de visa unique pour les étudiants afin de formuler et de mettre en oeuvre un système de visas différent pour chaque sous-secteur de l'éducation.**

En conclusion, nous tenons à réitérer combien les étudiants étrangers sont importants pour le Canada. En général, l'éducation internationale a un haut rang de priorité pour les établissements membres de l'AUCC et le recrutement d'étudiants étrangers est considéré comme en faisant partie intégrante. Le gouvernement fédéral devrait adopter une conception stratégique de l'éducation internationale et du recrutement d'étudiants étrangers. Dans le cadre de cette conception à l'échelle du gouvernement, il faudrait en toute priorité augmenter les ressources du traitement des dossiers des étudiants étrangers à CIC et modifier sa façon d'établir politiques et pratiques, afin d'aider le Canada à tenir sa place dans le marché de l'éducation internationale.